

POLITOLOGIE

POLITOLOGIE



Jaroslav Čmejrek, Václav Bubeníček, Jan Čopík

DEMOKRACIE

**V LOKÁLNÍM
POLITICKÉM
PROSTORU**

Upozornění pro čtenáře a uživatele této knihy

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této tištěné či elektronické knihy nesmí být reprodukována a šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu nakladatele. Neoprávněné užití této knihy bude **trestně stíháno**.

Používání elektronické verze knihy je umožněno jen osobě, která ji legálně nabyla a jen pro její osobní a vnitřní potřeby v rozsahu stanoveném autorským zákonem. Elektronická kniha je datový soubor, který lze užívat pouze v takové formě, v jaké jej lze stáhnout s portálu. Jakékoliv neoprávněné užití elektronické knihy nebo její části, spočívající např. v kopírování, úpravách, prodeji, pronajímání, půjčování, sdělování veřejnosti nebo jakémkoliv druhu obchodování nebo neobchodního šíření je zakázáno! Zejména je zakázána jakákoliv konverze datového souboru nebo extrakce části nebo celého textu, umisťování textu na servery, ze kterých je možno tento soubor dále stahovat, přitom není rozhodující, kdo takovéto sdílení umožnil. Je zakázáno sdělování údajů o uživatelském účtu jiným osobám, zasahování do technických prostředků, které chrání elektronickou knihu, případně omezují rozsah jejího užití. Uživatel také není oprávněn jakkoliv testovat, zkoušet či obcházet technické zabezpečení elektronické knihy.





Copyright © Grada Publishing, a.s.

Autoři jednotlivých kapitol:

doc. PhDr. Jaroslav Čmejrek, CSc. – autor kapitol 1.1, 3, 4, 5, 6, 7.1, 9, 10

Ing. Václav Bubeníček, Ph.D. – autor kapitol 1.2, 1.3, 7.2, 7.4, 8

Ing. Jan Čopík, Ph.D. – autor kapitoly 2

Tato publikace byla zpracována v rámci projektu podporovaného GAČR *Participace občanů na veřejném životě venkovských obcí ČR (403/06/1308)*, s podporou výzkumného záměru *Informační a znalostní podpora strategického řízení (MSM6046070904)* a grantového projektu IGA PEF ČZU *Demokracie na subnacionálních úrovních politického rozhodování*.

Vydání odborné knihy schválila Vědecká redakce nakladatelství Grada Publishing, a.s.

Jaroslav Čmejrek, Václav Bubeníček, Jan Čopík

DEMOKRACIE V LOKÁLNÍM POLITICKÉM PROSTORU

Specifika politického života v obcích ČR

Vydala Grada Publishing, a.s.

U Průhonu 22, 170 00 Praha 7

tel.: +420 234 264 401, fax: +420 234 264 400

www.grada.cz

jako svou 4164. publikaci

Odpovědný redaktor Zdeněk Kubín

Sazba a zlom Vojtěch Kočí

Návrh a realizace obálky Vojtěch Kočí

Počet stran 240

Vydání 1., 2010

Recenzovali:

PhDr. Petr Lüptner, Ph.D.

doc. PhDr. Lukáš, Ph.D.

Vytiskly Tiskárna PROTISK, s.r.o.,

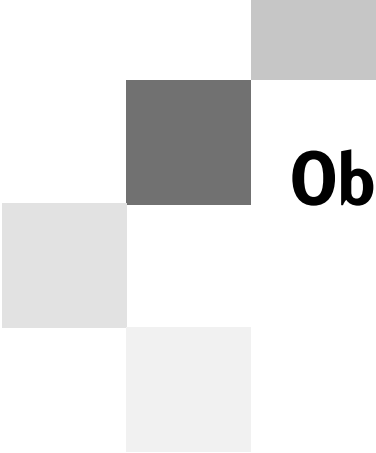
České Budějovice

© Grada Publishing, a.s., 2010

ISBN 978-80-247-3061-5 (tištěná verze)

ISBN 978-80-247-7377-3 (elektronická verze ve formátu PDF)

© Grada Publishing, a.s. 2012



Obsah

Předmluva	7
1. Lokální úroveň demokratického procesu	9
1.1 Lokální demokracie v demokratických transformacích	9
1.2 Lokální demokracie – normativní přístup	11
1.3 Lokální demokracie – deskriptivní přístup	15
2. Česká lokální politika v historické perspektivě	19
2.1 Zrod územní samosprávy v českých zemích	19
2.2 Zlatý věk české samosprávy (1862–1918)	22
2.2.1 Působnost a orgány obcí	23
2.2.2 Volby do obecních orgánů a politická participace občanů	25
2.3 Meziválečné Československo (1918–1939)	28
2.3.1 Volby do obecních orgánů	29
2.3.2 Politické stranictví a politická participace	31
2.4 Protektorát Čechy a Morava (1939–1945)	32
2.5 Období národních výborů (1945–1990)	33
3. Obecní samospráva	37
3.1 Obnovení obecní samosprávy	37
3.2 Orgány obce	38
3.2.1 Zastupitelstvo	39
3.2.2 Rada	43
3.2.3 Starosta	45
3.2.4 Obecní úřad	47
3.2.5 Orgány zastupitelstva obce a rady obce	48
4. Obecní volby	51
4.1 Funkce voleb	51
4.2 Volební systémy	52
4.2.1 Volební obvod	54
4.2.2 Forma kandidatury	55
4.2.3 Struktura hlasu	56
4.2.4 Volební klauzule	57
4.2.5 Volební formule	58
4.3 Volby do zastupitelstev obcí v České republice	59
4.3.1 Volební obvod	60
4.3.2 Forma kandidatury	60
4.3.3 Struktura hlasu	62
4.3.4 Volební klauzule	63
4.3.5 Volební formule	63

5. Lokální politické stranictví	65
5.1 Úloha politických stran	65
5.2 Parlamentní strany v lokálním politickém prostoru	68
5.3 Lokální politické strany	72
5.4 Nezávislí kandidáti a jejich sdružení	74
6. Politická participace občanů	77
7. Politický proces v českém venkovském prostoru	89
7.1 Definice venkovských obcí	89
7.2 Účinky volebního systému na politická spektra venkovských obcí České republiky	93
7.2.1 Velikost a determinace volebních obvodů vs. proporcionalita výsledků voleb	94
7.2.2 Způsoby sestavování kandidátních listin jako reakce na volební pravidla	96
7.2.3 Relevance uzavírací klauzule	100
7.2.4 Distribuce mandátů a personalizace volby	101
7.2.5 Komunální volební systém jako většinový volební systém?	104
7.3 Lokální stranické systémy	106
7.3.1 Vztah formátů a mechanismů lokálních stranických systémů	107
7.3.2 Měření plurality lokálních politických spekter	108
7.3.3 Lokální politické subjekty	113
Charakter lokálních politických subjektů	119
Možnosti interpretace výsledků komunálních voleb	120
7.3.4 Konfliktní linie v lokálních politických spektrech	125
7.3.5 Komunální koalice	145
7.4 Lokální politická kultura a tradice	149
8. Lokální modely demokracie ve venkovských obcích ČR	155
8.1 Typologie lokálních modelů demokracie	155
8.1.1 Model A: Neparticipativní model	157
8.1.2 Model B: Apoliticko-demarchistický model	158
8.1.3 Model C: Konsenzuální model	159
8.1.4 Model D: Kompetitivní model	161
8.2 Hodnocení lokálních modelů demokracie	162
8.2.1 Vliv lokálních modelů demokracie na efektivitu místní samosprávy	162
8.2.2 Komparace lokálních modelů demokracie s normativními předpoklady	166
9. Reprezentace venkovských zájmů jako politický problém	167
9.1 Venkov proti městu	167
9.2 Vzestup a pád českého agrarismu	168
9.3 Agrární aspekty rekonstrukce stranického systému po roce 1989	172
10. Rozvoj venkova v politickém diskursu	177
10.1 Venkov v ideologické perspektivě	177
10.2 Agrární otázka	179
10.3 Půda v polistopadovém politickém diskursu	181
10.4 Regulace nebo liberalizace trhu?	183
10.5 Zemědělství nebo venkov?	187
Poznámky	193
Literatura	201
Zákony	211
Archivní prameny	213
Seznam zkratk	215
Rejstřík	217
Abstract	225



Předmluva

Lokální úroveň demokratického procesu přirozeně nestojí v centru pozornosti veřejnosti ani médií. Je zcela zastíněna národní politickou úrovní, a také úrovní nadnárodní. Odtud pramení nebezpečí mechanického přenášení jevů, vztahů a interpretačních modelů z vyšších rovin politické vertikály na lokální politickou úroveň. Běžně se tak děje kupříkladu v médiích při hodnocení výsledků komunálních voleb z hlediska úspěšnosti parlamentních politických stran. Zatímco ve velkých městech mohou mít výsledky komunálních voleb vypovídací hodnotu i z hlediska vývoje celostátního rozložení politických sil, v menších obcích (a těch je naprostá většina) mohou tyto výsledky naopak rozložení politických sil výrazně zkreslovat. Často v nich kandidují lokální volební subjekty pod hlavičkou některé z parlamentních politických stran, s níž však ve skutečnosti nemusí mít téměř nic společného. Rovněž mnohé politické koalice, jež vznikají na obecní úrovni, by na národní politické úrovni byly nemyslitelné.

Ačkoliv hlavní pozornost politologů a sociologů se po roce 1989 přirozeně zaměřovala především na základní otázky související s přechodem k demokracii a s celým transformačním procesem, časem se předmětem odborného zájmu stávaly i různé aspekty politického procesu na lokální a regionální úrovni. Do jisté míry to souviselo s reformou územní veřejné správy, zejména s posilováním samostatné působnosti obcí. Bylo zřejmé, že činnost samosprávných orgánů v municipalitách se stále více dostává ze stínu „velké“ politiky na národní a nadnárodní úrovni, že je vnímána jako důležitá oblast politického života společnosti. Jak píše Lukáš Valeš: „Samospráva [...] sehraává v moderní demokracii významnou roli. Proto se v teorii veřejné správy i ve vyjádřeních politiků setkáváme dokonce s názorem, že představuje ‚čtvrtou moc‘ ve státě, která se těší stejné nezávislosti jako ostatní moci.“ [Valeš 2006: 31].

V souvislosti s místní samosprávou je třeba poukázat na ještě jeden aspekt: pro občana představuje samosprávná obec přirozený prostor, v němž

se bezprostředně pohybuje. Svým významem proto lokální komunita stojí hned za národním státem, s nímž se identifikuje. Občanská zkušenost zde má zcela jinou povahu než ve vztahu k politice na národní úrovni. Příslušnost k lokální komunitě je přece jen něco jiného než identifikace s národem a národním státem. Z toho pramení svébytnost a specifickost demokracie v lokálním politickém prostoru [Čmejrek 2008: 158n.].

Předložená publikace se zabývá fungováním demokratických mechanismů na lokální úrovni politického procesu, tj. v municipalitách České republiky, a shrnuje výsledky výzkumu lokální politické participace občanů. Téma je zpracováno v 10 kapitolách. Úvodní kapitola rozebírá teoretické přístupy k lokální demokracii a zasazuje ji do kontextu demokratických transformací. Druhá kapitola přibližuje hlavní etapy vývoje české lokální politiky a územní samosprávy od poloviny 19. století až do historického přelomu v roce 1989. Následující dvě kapitoly se zabývají institucionálním rámcem lokálního demokratického procesu v ČR – obecním zřízením, komunálním volebním pořádkem a volebním systémem. Těžiště práce představují pátá až osmá kapitola. Pojednávají nejprve o politických subjektech na lokální úrovni a o politické participaci občanů, pak se soustřeďují na politický proces a lokální demokracii ve specifických podmínkách venkovských obcí ČR. Zatímco sedmá kapitola přibližuje základní přístupy k vymezení venkovského prostoru, rozebírá účinky volebního systému na politická spektra venkovských obcí a problematiku lokálních stranických systémů, osmá kapitola rozpracovává typologii lokálních modelů demokracie a možnosti jejich komparace. Poslední dvě kapitoly, devátá a desátá, se soustřeďují na základní otázky politické reprezentace českého venkova a na politický diskurs spojený s rozvojem venkova.

Monografie čerpá ze studia domácí i zahraniční literatury, především se však opírá o vlastní výzkum. Jeho podstatná část se realizovala jednak v rámci projektu podporovaného GAČR *Participace občanů na veřejném životě venkovských obcí ČR* (403/06/1308), jednak s podporou výzkumného záměru *Informační a znalostní podpora strategického řízení* (MSM6046070904), do něhož je zařazena i problematika vývoje územních samospráv. Využity byly i zkušenosti s výukou v rámci oboru Veřejná správa a regionální rozvoj na Provozně ekonomické fakultě ČZU v Praze a studentům tohoto oboru lze publikaci doporučit jako studijní materiál. Lze předpokládat, že monografie osloví nejen odborníky z oblasti politologie, sociologie či veřejné správy, ale že zaujme rovněž starosty, zastupitele, úředníky územních samospráv, místní politické aktivisty i laickou veřejnost a občany.

Lokální úroveň demokratického procesu

1.1 Lokální demokracie v demokratických transformacích

Uvažujeme-li o lokální úrovni demokratického procesu jako o problému, předem vlastně dáváme najevo, že ze dvou základních podob demokracie – demokracie přímé a zastupitelské – máme na mysli především tu druhou. Přímá demokracie ve své klasické podobě je natolik spojena s životem obcí a komunit, že jiná než lokální dimenze politického procesu téměř ani nepřipadá v úvahu. Přímá demokracie, jejíž vznik R. Dahl [1995] nazývá první demokratickou transformací, se zrodila v 5. století př. n. l. v řeckých městských státech, v nichž se rozvíjel systém založený na kolektivním rozhodování a přímé politické participaci svobodných občanů. K nejdůležitějším podmínkám fungování takového systému patřila přiměřená velikost politického prostoru. U Aristotela lze nalézt řadu poznámek o vhodné velikosti městského státu. Na jedné straně by stát neměl být příliš velký: Aristoteles říká, že „jest nesnadno, ba snad nemožno, aby příliš lidnatá obec byla dobře spravována“. To pak ještě upřesňuje: „...jest nutno, aby se občané vespolek znali“ [Aristotelés 1998: 257n.]. Na druhé straně by obec neměla být ani příliš malá, protože pak by nebyla soběstačná. Podle Aristotela tedy „nejlepším vymezením obce jest nejvyšší míra obyvatelstva, která zaručuje soběstačný život, ale jest přehledná“ [ibid.]. Aristotelem vyžadovaná přehlednost obyvatelstva se někdy doslova překládá tak, že by mělo být možné „spatřit je jediným záběrem pohledu“ [cit. dle: Ortega y Gasset 1993: 45].

Přímá demokracie ve smyslu Dahlovy první demokratické transformace byla tedy úzce vázána na lokální politický prostor, který představovaly relativně malé komunity antických městských států. Složitější je to s lokálním politickým prostorem u zastupitelské demokracie, jejíž rozvoj v průběhu

novověku R. Dahl [1995] označuje jako druhou demokratickou transformaci. Definičním znakem zastupitelské demokracie je zprostředkování mezi politikou a občany, kteří si volí své zástupce, jimž pak je – zjednodušeně řečeno – svěřeno vládnutí. To samo o sobě již implikuje představu podstatně většího politického prostoru než v případě městských komunit s přímou demokracií. Ostatně model zastupitelské demokracie přijímal svou institucionální podobu paralelně s formováním národního státu a v jeho rámci. I velice malý národní stát vytváří podstatně větší politický prostor než lokální komunita a demokratický proces v něm se neobejde bez zprostředkování mezi občany a politikou. Je zajímavé, že v podmínkách zastupitelské demokracie nemusí být s lokálním politickým prostorem svázány ani nástroje přímé demokracie, jež v dnešní době jako doplňkové prvky stále více vyztužují systém zastupitelské demokracie. Zvláště to platí u referend, pokud mají celostátní charakter. Jiné nástroje přímé demokracie, jako například petice či deputace, jsou naopak obvykle na lokální politický prostor vázány.

Řadu otázek vyvolává tzv. třetí demokratická transformace, kterou předpokládal Robert Dahl. Představoval si ji jako globální rozšíření zastupitelské demokracie. V době, kdy formuloval svou teorii demokratických transformací, se zastupitelská demokracie vyvíjela již zhruba 200 let a podle Dahla se uskutečnila ve 40 vyspělých demokratických státech. Co se týče třetí demokratické transformace, sám Dahl byl dosti skeptický – nikoli snad kvůli vnitřním limitům demokratického systému, ale spíše kvůli sociálně-ekonomickým a politickým podmínkám v rozvojovém světě. Avšak nepříliš dlouho poté, kdy si R. Dahl položil otázku, zda lze očekávat vzrůst počtu demokratických států a globální rozšíření zastupitelské demokracie, padla železná opona a v prostoru bývalého východního bloku se začaly formovat tzv. nové demokracie. Nebyly to ovšem demokratické systémy nějakého nového typu, ačkoliv i takové myšlenky se v revoluční euforii bezprostředně po roce 1989 vynořily [viz Svensson 1995: 260n.]. A zde se přirozeně nabízí otázka, zda vznik nových demokracií v devadesátých letech řadit ještě k druhé demokratické transformaci (nezapomínejme, že mnohé tyto přechody k demokracii mohly být chápány i jako její obnovení), nebo zda již patří k oné třetí demokratické transformaci, kterou předpokládal Robert Dahl.

Tato otázka odráží metodologické úskalí Dahlova pojetí demokratických transformací. Zatímco mezi první a druhou demokratickou transformací je zřetelná kvalitativní změna, třetí demokratická transformace by se od té druhé měla podle Dahla odlišovat pouze kvantitativně. Zní to nepřesvědčivě, a to přesto, že – jak se zdá – představa o podstatném rozšíření zastupitelské demokracie ve světě se začala rychle naplňovat. Po roce 2000 se odhady počtu demokratických států přiblížily k číslu 120, což je již většina existujících

- ® států a je to zhruba trojnásobek stavu z osmdesátých let a šestinásobek stavu z konce roku 1945. Není pochyb o tom, že zastupitelská demokracie se stala globálně uplatňovanou normou, na druhé straně se však začalo mluvit i o krizi demokracie, která je rubem rychlého šíření demokratizace. Anthony Giddens napsal: „Rozmach globálního trhu a ústup rozsáhlých válek nejsou jedinými faktory, které ovlivňují strukturu států a legitimitu vlád. Mezi další patří právě rozšiřování demokratizace, které je úzce spojeno s klesajícím významem tradic a zvyklostí. Přitažlivost demokracie nevyplyvá pouze, či snad primárně, z vítězství liberálně demokratických institucí, ale také z hlubších sil přetvářejících globální společnost, a to včetně požadavku po individuální autonomii a vzniku odpovědnějšího občanství. Demokratizace obchází demokracii a tuto nerovnováhu je třeba řešit. Krize demokracie je způsobena tím, že sama demokracie není dostatečně demokratická.“ [Giddens 2001: 65n.]

To nás opět vrací k Dahlovu konceptu tří demokratických transformací. Pokud bychom předpoklad další demokratické transformace přijali, může být tato změna založena pouze na zvyšování počtu demokratických států? Neměli bychom v demokratickém procesu spíše hledat skutečně nové momenty, které později, v rozvinuté podobě, dokáží revitalizovat demokratickou vizi? Máme na mysli právě takové prvky, jež by vycházely vstříc požadavku individuální autonomie a odpovědnějšího občanství, který vznáší Anthony Giddens. Vezmeme-li v úvahu decentralizační procesy, jež charakterizují vývoj moderních demokratických států a jejich správních systémů, musí se naše pozornost obrátit k lokální a regionální úrovni demokratického procesu, k otázkám rozvoje místních komunit v současných podmínkách [Čmejrek 2008: 26n.].

1.2 Lokální demokracie – normativní přístup

Teoretický koncept lokální demokracie jako demokratického zřízení na lokální úrovni rozpracovává publikace *Democracy At The Local Level* [Sisk 2001]. Snaží se ukázat, jaké výzvy a podněty pro reformu demokratických institucí na lokální úrovni v současné době pramení z jejich konfrontace s celosvětovými globalizačními procesy. Lokální vládnutí (*local governance*) chápe jako „řízení konfliktních situací“ (*conflict management*) a lokální demokracii pojímá ve dvou rovinách – jako instituce lokální vlády (starosta, obecní rada, zastupitelstvo atp.) a jako organizace či aktivity občanské

společnosti. Z uvedeného vyplývá, že lokální demokracie předpokládá úzký a vzájemně se posilující vztah mezi místní vládou a občanskou společností – vztah, který je zásadní pro identifikaci problémů a jejich řešení. Hlavním aspektem lokálního demokratického vládnutí jako výsledku takto pojímané samosprávy je rozložení rozhodovacích pravomocí a odpovědnosti mezi lokální administrativu a občany místní komunity.

Při vlastní definici lokální demokracie autoři publikace vycházejí z „obecného chápání“ demokratických institucí. Mezi základní a obecně aplikované demokratické procesy (institute) zahrnují:

- pravidelně se opakující volby,
- právo politické opozice a menšin na vyjádření svých představ včetně možnosti ovlivnit rozhodovací proces,
- možnost alternace vlád,
- uznání a ochranu základních občanských a politických práv,
- právo na osobní rozvoj, ekonomická práva a ekologická práva [Sisk 2001: 12].

Základní instituce pak doplňují o „klíčové pojmy“ (*key concepts*) týkající se lokální demokracie: občanství a komunitu (*citizenship and community*), diskusi (*deliberation*), politickou socializaci (politizaci, *political education*) a dobrou vládu a sociální prosperitu (*good government and social welfare*) [Sisk 2001: 13].

Již ze skladby zmíněných klíčových pojmů normativní teorie lokální demokracie lze vyvodit, že z hlediska daného pojetí navazují principy lokální demokracie zřejmě na politickou tradici občanského republikanismu, která vychází z předpokladu, že kvalita demokracie nezávisí pouze na konstrukci odpovídajících demokratických politických institucí a procesů, ale i na kvalitě, postojích a ctnosti občanů dané společnosti. Spravedlivé demokratické politické zřízení tedy může být stabilní pouze v případě, že existují podmínky pro rozvoj takových občanských ctností a postojů, které dané zřízení budou zpětně podporovat. V republikánské teorii demokracie je tak hledání podmínek rozvoje občanských ctností považováno za významnější pro správné fungování politické soutěže než hledání její vhodné institucionální formy [viz Čisář 2007: 84–85].

První ze zmíněných „klíčových pojmů“ *občanství a komunita* (resp. obec) odkazuje na základní princip fungování lokálního společenství, kterým je občanská participace umožňující snadnější zavádění prvků přímé demokracie. Rozhodovací proces prostřednictvím příslušníků komunity však může být účinný pouze za předpokladu vyšší úrovně *politické socializace* občanů (znalosti prostředí, řešení problémů a schopnosti o nich rozhodovat). Jen

tehdy lze mluvit o participaci jako o nástroji „uzavírajícím propast“ mezi politickou elitou a občany obce.

Jednoznačný je i odkaz na tzv. „deliberativní posun“ (viz princip *diskuse*), který je od modelu republikanismu odvozován. Deliberativní posun (či také obrat) nastal v devadesátých letech. Jedná se o posun od agregativního modelu demokracie (dominujícího v teoriích demokracie po druhé světové válce), akcentujícího význam soutěživých voleb jako prostředku alternace vlád, k deliberativnímu chápání demokracie, které staví na kritice agregativního modelu zaměřené na formu prezentace a prosazování zájmů. Agregativní model předpokládá, že občané vyjadřují své politické názory a preference ve volbách, což však neumožňuje občanům veřejně prezentovat své názory, a tedy ani je obhájit či přesvědčit ostatní o jejich správnosti ve veřejné diskusi. Vzhledem k omezené možnosti konstrukce společného konsenzu tak může dojít až ke zpochybnění legitimacy politických rozhodnutí přijatých zvolenou politickou reprezentací. Zdrojem legitimacy dle obhájců deliberativního konceptu (vycházejících zejména z Jürgena Habermase, hlavního představitele deliberativního obratu) je spontánně utvářené veřejné mínění (tj. odděleně od procesu formování politické vůle v rámci politických institucí). Ačkoli je konsenzus hlavním cílem deliberace, nemusí ho společnost vždy dosáhnout. V takovém případě deliberativní model demokracie, jehož hlavním prostředkem je komunikace ve veřejné sféře, umožňuje zejména menšinám ovlivňovat veřejné mínění a měnit tak postoje většinové společnosti, která by jinak – v agregativním modelu – svým počtem menšinu vždy přehlasovala [Císař 2007: 102–105]. Lokální demokracie je tak vnímána jako „něco víc“ než pouhé zprostředkování politických názorů a postojů společnosti prostřednictvím voleb či naslouchání stížnostem občanů. Koncept zahrnuje vzájemnou politickou komunikaci mezi všemi zájmovými skupinami s cílem společně řešit problémy v komunitě a hledat kompromisní řešení.

S tím souvisí i „klíčový pojem“ *dobré vlády*, který lze také chápat ve smyslu ctnostné vlády antické (aristotelovské) větve republikanismu [viz Císař 2007]. Lokální demokracie v daném pojetí by měla napomoci ke zlepšení dobrých vztahů mezi občany a budování soběstačné (*self-reliant*) a společensky angažované (*public-spirited*) komunity. „Ctnostná“ a „rozumná“ společnost je základem pro vznik *dobré vlády* a rozvoj *sociální prosperity* celého společenství. Z uvedeného je patrné, že se jedná o jakýsi zastřešující princip, který pokládá rovnítko mezi *lokální demokracií* a *participační model demokracie*.¹ Jako hlavního obhájce participativní demokracie autoři publikace *Democracy At The Local Level* [Sisk 2001] zmiňují Johna Stuarta Milla, který je nicméně zařazován hlavně mezi představitele *klasické liberální teorie zastupitelské demokracie* [viz kupř. Skovajsa 2002: 359–362] či konkrétněji tzv. *úvojovské*

demokracie [viz Hloušek, Kopeček 2007]. Za nejlepší politickou organizaci společnosti považoval J. S. Mill takové zřízení, ve kterém by všichni občané mohli hájit své zájmy a současně by maximálně přispívali k obecnému blahu, a to lze realizovat pouze tehdy, když se všichni budou účastnit na vládě a mít stejná práva a výsady. Zapojení občanů do organizace společnosti a správy věcí veřejných by usnadnilo rozvoj občanské iniciativy, talentů nadaných jedinců a smyslu pro obecné blaho [Skovajsa 2002: 360]. Mill přesto prosazoval *reprezentativní formu* demokracie (i s jistým důrazem na elitizaci demokratického zřízení) zejména z obavy (typické pro zastánce klasické liberální demokracie) degenerace demokracie a nástupu *tyranie většiny*, která by místo přispívání k blahu celé společnosti následovala své partikulární skupinové zájmy na úkor menšiny. Participaci občanů na vládě tak považoval za nevhodnou na úrovni státu (zejména z důvodu ignorance nižších vrstev společnosti, co se týče složitých funkčních mechanismů státu a společnosti),² nicméně plně realizovatelnou na nejnižší (lokální) politické úrovni [Hloušek 2007: 67–70].

Z uvedeného vyplývá, že na rozdíl od teorií demokracie týkajících se nejvyšších politických úrovní, kde výhody aplikace principů liberální zastupitelské demokracie neoddiskutovatelně převažují nad jejich nedostatky, teoretické koncepty lokální demokracie se navracejí k ideálům participačních modelů demokracie. Výše představený ideál lokální demokracie [viz Sisk 2001], který je postaven na čtyřech vzájemně kompatibilních „klíčových pojmech“ (či principech), jednoznačně vychází z tradice občanského republikanismu a navazujících koncepcí (viz deliberativní demokracie), přičemž hlavní důraz je dáván právě na občanskou participaci. Lokální demokracie je tedy v daném pojetí přímo ztotožňována s participativním modelem demokracie. Nicméně, podobně jako „obecné“ teorie demokracie, i teorie lokální demokracie mají *polyvalentní charakter*.³ Moderní normativně orientovaná pojetí lokální demokracie se primárně (nikoli však shodně) zaměřují na úroveň a šíři zapojení všech občanů komunity do místního politického procesu. Lokální politická reprezentace vzešlá z voleb je tak jen jedním z aktérů podílejícím se na lokálním vládnutí (*local governance*) – instituce lokální vlády jsou chápány spíše jako administrativní orgány především s *koordinační funkcí*, jejichž rozhodnutí vyžadují široký konsenzus uvnitř celé komunity. Rozhodovací proces tak dosahuje vysoké úrovně legitimity a současně se tím posiluje vnímání odpovědnosti všech občanů komunity za rozvoj celého společenství.

Z hlediska teorií demokracie lze tedy dojít k závěru, že teoretické koncepce lokální demokracie se v tradičním rozporu *akceschopnost* vs. *reprezentativita* nacházejí na samém okraji pomyslné škály, pokud vůbec princip reprezentativity přímo nepřekračují. Omezíme-li se totiž pouze

na normativní teorie lokální demokracie, můžeme uvažovat o posunu hranic „škály“ od reprezentativity k občanské participaci, případně také formulovat samostatný rozpor pouze pro teorie lokální demokracie – reprezentativnost (zastupitelská demokracie / agregativní model) vs. občanská participace (eventuálně přímá demokracie jako extrémní hranice „škály“). Akceptujeme-li tedy mnohovýznamovost pojmu *lokální demokracie*, lze si představit rozřazení různých forem (či teoretických konceptů) lokálního demokratického zřízení na dané ose dle vyváženosti obou principů, resp. prvků přímé demokracie, které jsou v daných koncepcích akcentovány.

1.3 Lokální demokracie – deskriptivní přístup

Pojem *lokální demokracie* při uplatnění deskriptivního přístupu slouží k odlišení politického prostředí, v němž demokratické instituce působí. Nejčastěji se s ním setkáváme ve studiích, které se modely lokální demokracie přímo nezabývají, nicméně tak daným pojmem implicitně naznačují, že místní samospráva má *demokratický charakter*.

Jako příklad lze uvést článek Michala Illnera [2006a], který se věnuje otázce dopadů velikosti obce na místní sociální, kulturní, ekonomický a politický život. Autor článku uvádí přehled argumentů pro a proti integraci obcí do větších samosprávných jednotek ze čtyř hledisek navržených Michalem Keatingem, které adaptuje na podmínky českého komunálního prostředí. Jedno z hledisek se týká přímo kvality lokální demokracie. Souvislost mezi velikostí obce a demokratickým charakterem lokální politiky Illner hodnotí z hlediska občanské participace a vykazatelnosti lokální vlády. Nicméně – na rozdíl od předešlého normativního pojetí – nedefinuje ideální podobu lokální demokracie, ale uvažuje o možné povaze *demokratické lokální politiky*⁴ v různě velkých obcích dle obou zmíněných kritérií. Mluví tak nejen o výhodách či nevýhodách demografické velikosti malých a velkých obcí, kupř. z hlediska plurality místního politického prostředí či výběru kvalitních kandidátů a pracovníků obecního úřadu, ale také o případných nebezpečích pro lokální demokracii, které z velikosti obce plynou. Výběr kompetentnějších a vzdělanějších zastupitelů ve větších obcích např. může zvýšit profesionalizaci místní politiky do té míry, že by mohla nabýt elitistický charakter a mohlo by tak dojít až k ohrožení sociální reprezentativnosti legislativních (případně i exekutivních) orgánů daných obcí v neprospěch většiny. V menších obcích, v nichž omezený sociální prostor sice občanům usnadňuje kontrolu nad

lokálními politiky, avšak na druhé straně limituje možnost výběru kvalitních kandidátů, může dojít až k ovládnutí lokální politické sféry rodinnými klany či osobnostmi s autoritativními sklony [Illner 2006a: 374–375].

Obavy z ohrožení místní demokracie v případě nadměrné elitizace lokální politiky se paradoxně podobají obavám J. S. Milla, které jsou nicméně opačného charakteru. Podstatu obav z ovládnutí místního zastupitelstva menšinovými zájmovými skupinami by pravděpodobně bylo možné hledat v nedůvěře některých autorů ve funkčnost participační demokracie. Hovoříme-li tudíž o lokální demokracii, která v případě normativního pojetí měla podobu participativního modelu demokracie, pak v případě empiricky orientovaného přístupu k definici lokální demokracie by její koncept měl naopak asi nejbližší k teoriím *demokratického elitismu*, resp. k teoriím *volební či konkurenční demokracie*.⁵

Avšak skeptický postoj k občanské participaci na místním politickém dění, který se mimo jiné může zakládat na často uváděném tvrzení, že obyvatelstvo obecně o místní politické dění nemá zájem, může být v případě malých obcí lichý. Jiný pohled na danou problematiku totiž nabízí Jaroslav Čmejrek [2005a], který naopak tvrdí, že v důsledku značné provázanosti lokálních sociálních sítí malých obcí lze jen složitě identifikovat rozdíly mezi politickou participací a účastí občanů na ostatních aktivitách místního veřejného života. Výzkum projevů politické participace v malých obcích by se tak měl zaměřit zejména na uplatňování aktivního a pasivního volebního práva [Čmejrek 2005a: 76].

Výše citované studie Michala Illnera [2006a] a Jaroslava Čmejra [2005], které se konkrétně týkají malých obcí, se shodují především ve dvou bodech, a těmi jsou důležitost úlohy místních elit a význam občanské (resp. politické) participace pro fungování místního politického procesu na základě demokratických principů. Způsoby vyváženosti obou zmíněných prvků mohou determinovat podobu lokálních modelů demokracie, se kterými se v malých obcích České republiky můžeme setkat. Při zkoumání lokálních modelů demokracie je třeba se zaměřit především na způsoby výběru místních elit a aplikované vzorce jejich chování, které by současně měly naznačit úroveň soutěživosti místního politického systému a formu spolupráce mezi místními politickými elitami a občanskou společností (resp. míru provázanosti obou skupin obyvatel).

Vzhledem k rozmanitosti komunálních politických prostředí, a tudíž i praktické nutnosti rozlišovat mezi skupinami funkčních modelů lokálních politických systémů, je zřejmé, že podobně jako u normativně orientovaných teorií má pojem lokální demokracie z pohledu empiricky orientovaných pojetí opět polyvalentní charakter. Pojem lokální demokracie jsou tak z hlediska

deskriptivních přístupů k jeho definici hlavně odlišovány demokratické instituce na lokální úrovni od demokratických institucí vyšších politických úrovní, od kterých jsou nicméně odvozovány některé aspekty fungování lokálních politických systémů.

Česká lokální politika v historické perspektivě

2.1 Zrod územní samosprávy v českých zemích

Lokální (místní) politika se odehrává v prostředí územní samosprávy.⁶ Její počátky v českých zemích souvisejí s revolucí v roce 1848, která v rakouském císařství uvedla do pohybu proces změn ve struktuře i činnosti veřejné správy. Před revolucí byla veřejná správa realizována ve druhé, třetí a čtvrté instanci státními úřady a v první instanci orgány nestátními. Šlo o města s regulovanými magistráty a pozemkové vrchnosti (dominia).

Ve správě měst, zejména královských a věnných, se určité samosprávné prvky rozvíjely takřka od počátků městského zřízení. Samosprávu reprezentovali konšelé tvořící městskou radu. Voleni byli městskou komunitou patriciátu a volbu potvrzoval pán města. Konšelé se střídali v předsednictví rady, předsedající konšel byl purkmistr. Zásadním způsobem podobu městské samosprávy ovlivnily reformy Josefa II. Původní městské rady byly nahrazeny tzv. regulovanými magistráty, které sestávaly ze „zkoušených“ a „nezkoušených“ radních. Měšťané volili volitele, kteří poté volili tzv. zkoušené radní. Tyto funkce mohly zastávat osoby právnický vzdělané po složení odborné zkoušky způsobilosti. Zkoušení radní byli placeni a nepocházeli z řad měšťanů. Vedle nich byli z měšťanů voleni tzv. nezkoušení radní, kteří však často disponovali pouze poradním hlasem, především v hospodářských záležitostech. Nezkoušení radní své funkce zastávali bezplatně. Prakticky tak došlo k postátnění rozhodujících míst ve správě měst. Navíc byla postupně volitelnost zkoušených radních odbourána a do funkcí je jmenovalo zemské gubernium, složené ze zemských úředníků a zástupců stavů. Regulovaný magistrát mělo asi 200 českých a několik desítek moravských a slezských měst [srov. Hledíková, Janák, Dobeš 2007: 202–228].

Ve venkovských obcích a některých poddanských městech byla role samosprávy před rokem 1848 velmi omezena. Rychtáři jako hlavní představitelé

vesnické samosprávy byli v závislém postavení vůči majitelům panství. Vrchnostenské (patrimoniální) úřady, tj. správní aparáty jednotlivých panství, zajišťovaly hospodářskou činnost velkostatku a zároveň soudní, policejní a správní agendu v první instanci. Vesnické obce tak neměly samostatné funkce. Všichni obyvatelé byli svoláváni pouze příležitostně, prakticky jen k publikování závažnějších vrchnostenských nařízení [srov. Hledíková, Janák, Dobeš 2007: 229–238].

Rok 1848 přinesl zrušení poddanství i vrchnostenské správy. Nabízela se sice teoretická možnost nahradit ji státními politickými úřady, avšak to by si vyžádalo obrovské finanční náklady. Navíc bylo třeba přihlídnout k revolučním požadavkům liberálního měšťanstva, jež žádalo účast na politické moci, což v oblasti místní správy bylo možné pouze zavedením samosprávy. Zásady, na nichž byl postaven první obecní zákon v habsburské monarchii, obsahovalo IV. oddělení říšské ústavy z března 1849 (tzv. Stadionova ústava) a znějí následovně: „*volení zastupitelů obce, přijímání nových údy (občanů) do spolku obecního, samostatné řízení obecních záležitostí, uveřejňování výsledků obecního hospodaření, veřejná jednání obecních zastupitelů.*“ Zřízením obecní samosprávy se městům i venkovským obcím otevřela možnost samostatně se rozvíjet dle svých potřeb bez diktátu zvenčí, ovšem za předpokladu, že se jejich představitelé budou řídit danými zákonnými normami. Tím se v českých zemích otevřel prostor pro lokální (komunální) politiku [Malý 2003: 252–253; Vinduška 2006: 88].

První právní úprava obecního zřízení byla vyhlášena dne 20. března 1849 v *Prozatímním obecním zákoně o zřízení místních, okresních a krajských obcí* (č. 170 ř. z.). Zákon byl uvozen památnou větou: „*Základem svobodného státu je svobodná obec.*“ Jak je zřejmé z názvu, zákon rozeznával tři druhy obcí: obec místní, okresní a krajskou. Záměrem bylo, aby se na každé úrovni státní (zeměpanské) správy vytvořila rovněž samospráva. Podrobně upraveno však bylo pouze fungování obcí na místní úrovni.

Místní obce byly zpravidla tvořeny dosavadními katastrálními obcemi, jež zřídil Josef II. pro berní účely. Předměstí se měla spojit s městem v jednu místní obec. Malé katastrální nebo malé místní obce mohly být rovněž spojeny. Pokud některá obec neměla dostatek prostředků, aby splnila úkoly uložené novým zákonem, měla být spojena s některou jinou obcí, a to i proti své vůli. Avšak to se netýkalo jejího jmění, které spravovala vlastní osadní samospráva (výbor). U místních obcí zákon rozlišoval tzv. obecní údy (obecní občany a obecní příslušníky) a cizince. První obecní zákon rovněž obsahoval ustanovení o způsobu nabývání domovského práva v obcích. Přijetí ve svazek obecní se dělo i mlčky tím, že obec tuzemce po čtyři léta v obci tzv. trpěla.

Prozatímní obecní zřízení již rozeznávalo dvojí působnost obcí: přirozenou (samostatnou) a přenesenou. Samostatná působnost obsahovala vše, co se týkalo zájmů obce a mohlo být provedeno v jejích hranicích. Přenesená působnost spočívala v zajišťování úkolů delegovaných na obce státem.

Obecními orgány byly výbor a představenstvo. Obecní výbor byl volen občany na tři roky. Členové výboru pak ze svých řad volili obecní představenstvo, které se skládalo z purkmistra a minimálně dvou radních. Na rozdíl od výboru však představenstvo nebylo kolegiem, neboť obecní radní byli pouze pomocnými a zástupčími orgány purkmistra. Obecní výbor měl usnášející a dozorčí moc. Usnesení výboru prováděl purkmistr, který měl navíc v některých věcech i samostatnou působnost. Sám mohl jednat zejména v záležitostech místní policie a trestní pravomoci. Řádné schůze obecního výboru se konaly dvakrát ročně, na jaře kvůli prozkoumání účtů a na podzim pro schválení rozpočtu. Schůze svolával purkmistr. V důležitých případech bylo možné konat také mimořádné schůze, které se musely uskutečnit rovněž tehdy, pokud o jejich svolání požádala třetina řádných členů výboru nebo okresní hejtman. Schůze byly ze zákona veřejné.

Obecní samospráva byla uvedena v život, jakmile počátkem roku 1850 zahájily svou činnost nově zřízené státní politické úřady.⁷ V průběhu roku 1850 pak v obcích proběhly první volby do obecních výborů. Nedlouho po prvních obecních volbách se však zásadně změnila politická situace. Dne 31. prosince 1851 došlo tzv. silvestrovskými patenty k obnovení absolutistického režimu. Byla zrušena Stadionova ústava a vydány *Zásady o organických zařízeních v korunních zemích rakouského císařského státu*. Okresní a krajská samospráva vůbec nezačala působit. Vedle státních orgánů byla ponechána samospráva pouze v místních obcích. V roce 1852 však přestala být zasedání výborů veřejná. Od stejného roku museli být členové představenstev obcí potvrzováni okresními úřady, v případě měst krajskými úřady (tam, kde krajské úřady nebyly, tak místodržitelstvími). V roce 1854 uplynulo tříleté volební období obecních výborů. Nebyly však vypisovány nové volby, ale až do vydání nového obecního zřízení byly ve funkcích ponechány dosavadní obecní orgány. Pokud se počet členů výborů zmenšil natolik, že nebylo možné ani s povoláním náhradníků konat schůze, jmenoval chybějící členy ministr vnitra na návrh místodržitele příslušné země.

Císařským patentem ze dne 24. března 1859 bylo vyhlášeno nové obecní zřízení (č. 58 ř. z.). S výjimkou ustanovení o domovském právu však nikdy nenabýlo platnosti. Válečná porážka Rakouska na italském bojišti v roce 1859 přinesla pád Bachova absolutismu a návrat k ústavnosti. V důsledku toho byly na jaro 1861 vypsané volby do obecních orgánů – druhé a poslední podle prozatímního obecního zákona. Potvrzování obecních funkcionářů se

nově vztahovalo pouze na purkmistry a byla obnovena veřejnost obecních jednání [Hledíková, Janák, Dobeš 2007: 297–299; Ottův slovník naučný: 563–570; Schelle 2005: 47–52].

2.2 Zlatý věk české samosprávy (1862–1918)

Půlstoletí po pádu Bachova absolutismu bylo charakteristické upevňováním ústavnosti, snahami o rozšíření volebního práva, stále rostoucí individuální svobodou, rozvojem české občanské společnosti i budováním politických stran. V únoru 1861 byla vydána Schmerlingova ústava. V březnu 1862 ji následoval zákon, kterým se vyměřovala základní pravidla uspořádání obecních záležitostí (č. 18 ř. z.). Platil pro všechny rakouské země s výjimkou Uher, tedy pro budoucí Předlitavsko.⁸ Na říšský zákon pak navazovaly jednotlivé zemské zákony,⁹ v roce 1863 pro Slezsko a o rok později pro Moravu a Čechy.¹⁰ Protože všechny vycházely ze stejného základu, lišily se pouze v drobnostech. Během své dlouhé platnosti byly několikrát novelizovány. Obecní řády se nevztahovaly na města se zvláštním statutem. V Čechách jimi byly Praha a Liberec, na Moravě Brno, Olomouc, Jihlava, Znojmo, Uherské Hradiště a Kroměříž, ve Slezsku Opava, Frýdek a Bílsko. Statuty byly schvalovány zvláštními zemskými zákony [Balík 2009: 41; Hledíková, Janák, Dobeš 2007: 297–308; Schelle 2005: 51–60].

Nové obecní zákonodárství se od prozatímního obecního zřízení nelišilo nijak propastně. Na rozdíl od původního zákona byly domovské záležitosti upraveny zvláštním říšským zákonem (č. 105 ř. z. ze dne 3. prosince 1863). První muž obce už nebyl oficiálně nazýván purkmistrem, ale starostou, resp. představeným. Obcím, jež byly povinně sloučeny podle prozatímního obecního zákona, bylo povoleno rozloučení (§ 3. českého z. z.). Zákon rovněž umožňoval spojení obcí pro „*společné spravování svých záležitostí nebo pro společné ústavy*“ (§ 93.–95. českého z. z.), tedy dnešní terminologií vytváření dobrovolných svazků obcí. S konečnou platností byl rovněž vyřešen spor o zařazení velkostatků do katastrů obcí. Po celé období mezi oběma právními úpravami obecního zřízení totiž šlechta vyvíjela snahy, aby její území byla vyčleněna z obecních svazků a spravována vlastními orgány. Ve sporu na českém zemském sněmu však zástupci šlechty podlehlí německým a českým liberálům. Jedinými nemovitostmi mimo svazky místních obcí byly císařské rezidence (článek I. říšského zákona) [Hlavačka 2006: 11–15].